HENRIQUE DODSWORTH

# A AVENIDA PRESIDENTE VARGAS

*Aspectos urbanísticos,*
*jurídicos,*
*financeiros e*
*administrativos*
*de sua realização.*

RIO DE JANEIRO
1955

HENRIQUE DODSWORTH

# A AVENIDA PRESIDENTE VARGAS

*Aspectos urbanísticos,*
*jurídicos,*
*financeiros e*
*administrativos*
*de sua realização.*

RIO DE JANEIRO
1955

A NECESSIDADE de violento surto do progresso não aboliu, ainda, no Brasil, o espírito de resistência às realizações que excedem o padrão comum..

Resistência ao progresso e impropriedade da crítica

Qualquer obra de projeção maior nasce, entre nós, como suntuária, e acaba como imperfeita.

É o tributo pago ao moroso desenvolvimento da cidade pelas iniciativas importantes, levadas a efeito com intervalo de quase meio século, sob a censura implacável dos críticos referidos por Voltaire como capazes de só falar bem dos mortos e dêles mesmos...

A Avenida Presidente Vargas tem sido objeto de comentários de origem, inspiração e propósitos diferentes.

Além de publicações de caráter oficial, aparecidas na "Revista de Engenharia Municipal", de 1941 a 1945, quase tudo mais escrito em nosso meio, teve cunho fantasista, por infidelidade aos

fatos ligados à execução da obra, ou intenção depreciativa, pelo mau vêzo do debate sôbre assuntos ignorados.

Elogio dos técnicos da Argentina

A palavra de estímulo e louvor à competência dos profissionais brasileiros autores dos projetos, sob a chefia do ilustre Dr. Edison Passos, Secretário de Viação, e a atividade empreendedora dos agentes do Poder Público responsáveis pelo "Plano de Remodelação" então promovido, adotado e em curso, veio da Argentina.

A "Revista de Informacion Municipal", órgão da Prefeitura de Buenos Aires, inseriu no número 45/46 de 1944, estudo sôbre a Avenida Presidente Vargas, examinando detidamente o conjunto de providências estabelecidas para a sua abertura, compreendendo o aspecto técnico, legal e financeiro. E o fêz em têrmos que não foram ainda igualados, quer na profundidade do exame especializado da matéria, quer no elogio à administração por haver deliberado fazer obra urbanística de intensa repercussão higiênica e estética, além do objetivo imediato da obtenção de vias novas de comunicação.

As cinco obras de vulto levadas a efeito de 1941 a 1944

Cinco obras de vulto foram projetadas com êsse objetivo para o início de 1941: Avenida Presidente Vargas, Avenida Brasil, duplicação do

Túnel do Leme, conclusão da Esplanada do Castelo e demolição do Morro de Santo Antônio.

Apesar do estado de guerra, as quatro primeiras foram atacadas e concluídas em três anos, ficando por serem ultimadas as obras complementares.

O estado de guerra até 1945, tornou impraticável a importação da maquinaria apropriada e impediu, assim, a demolição do Morro de Santo Antônio, sendo conhecidas as dificuldades do momento pela escassez de gasolina e de material comum.

A Avenida Presidente Vargas constituia, no plano diretor da cidade, uma das realizações projetadas no sistema geral estudado para solucionar problemas de tráfego de superfície. Articular-se-ia com a Avenida Diagonal, a ser aberta com a demolição do Morro de Santo Antôno, com a Avenida Rio Branco e Avenida Perimetral, destinada a estabelecer a ligação do Aeroporto à Praça 15 de Novembro e à Praça Mauá.

A Avenida Presidente Vargas

A abertura da Avenida Presidente Vargas implicava na demolição das quadras edificadas compreendidas entre as ruas Visconde de Itaúna e General Câmara de um lado, Senador Euzébio e São Pedro de outro. Ao todo 525 prédios, in-

cluindo quatro Igrejas, seis Bancos, o Edifício do Paço Municipal e um Mercado.

Ante o vulto do empreendimento, problemas já de si complexos, de natureza jurídica e financeira, foram considerados em caráter de urgência; desapropriações, financiamento especial, taxa de valorização e contribuição de melhoria.

Questões de direito e de finanças

Aos trabalhos de engenharia precederam os estudos relativos às questões de direito e de finanças, uns e outros sujeitos a esfôrço obsecado da administração municipal para resolvê-los, a fim de evitar o malôgro do plano de obras, com alguns opositores dos próprios meios governamentais e em círculos de opinião de menor influência.

Lei de desapropriação de 1903

Quase todos os projetos de urbanização haviam sido estabelecidos quando ainda vigorava, para as desapropriações, o Decreto n.º 1.021, de 26 de agôsto de 1903.

Lei de desapropriação de 1941

O cálculo para as indenizações teve base nos valores determinados por êsse Decreto, valores elevados, em seguida, com aplicação imediata e retroativa, cumprida pela Prefeitura por fôrça do Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941.

Ao ser publicado para receber sugestões o anteprojeto do Decreto-lei n.º 3.365, que alterou

o que estava estabelecido sôbre desapropriações desde 1903, e obrigou à revisão dos cálculos fixados para as obras da Avenida Presidente Vargas, os setores técnicos da Prefeitura, Secretaria de Viação, Secretaria de Administração, Comissão do Plano da Cidade e Procuradoria-Geral ofereceram valiosa e fundamentada colaboração procurando atender aos interêsses em causa, os dos proprietários e os do Poder Público, e assegurar a exeqüibilidade dos melhoramentos iniciados meses antes da publicação do Decreto no "Diário Oficial" de 18 de julho de 1941.

A batalha administrativa obra iniciada para levar a têrmo a

Foi necessário ao Prefeito do Distrito Federal, na fase da elaboração do novo Decreto sôbre desapropriações, dirigir-se reiteradas vêzes ao Presidente da República, ao Ministro da Justiça e à Comissão de Estudo de Negócios Estaduais, para transmitir os pareceres emitidos na Prefeitura, e defender pontos de vista sem cuja adoção anular-se-ia o esfôrço já tão penosamente despendido — cêrca de quarenta anos depois da abertura da Avenida Central, hoje Rio Branco.

O anteprojeto do Decreto foi apreciado por várias entidades dos Estados, associações culturais e juristas ilustres, destacando-se os estudos feitos pelo Departamento Jurídico da Prefeitura

de São Paulo, pela Comissão do Clube de Engenharia, presidida pelo eminente Dr. José de Miranda Valverde e pelo meu inesquecível amigo Professor Philadelpho Azevedo, publicado no "Jornal do Comércio" de 1.º de setembro de 1940.

Expediente dirigido ao Presidente da República

Ao Presidente da República enderecei o seguinte expediente sugerindo alteração na nova Lei sôbre desapropriação:

"Sem de nenhum modo pretender influir na orientação traçada para a reforma da legislação federal, a cargo do Ministério da Justiça, cumpro, todavia, o dever de pedir a gentileza da atenção de Vossa Excelência para algumas ponderações que visam a resguardar o êxito de empreendimentos da Prefeitura em plena fase de atividade e atingidos pela nova legislação relativa às desapropriações por utilidade pública, principalmente em dois pontos:

a) fixando o prazo de dois anos para a validade dos decretos de desapropriação, inferior ao tempo previsto, de duração das obras, que foi de três anos nos têrmos do Decreto-lei n.º 2 722, de 30 de outubro de 1940;

b) alterando o critério de avaliação dos imóveis que serviu de base ao plano de fi-

nanciamento dos projetos já aprovados e às negociações entaboladas para o custeio das obras.

Sobretudo no que respeita ao critério para a avaliação de imóveis, foi minuciosa a colaboração oferecida pela Prefeitura do Ministério da Justiça, no período em que foi o anteprojeto de Decreto-lei publicado na imprensa para receber sugestões. É assim, que a Comissão do Plano da Cidade, por intermédio do sr. Secretário-Geral de Viação e Obras dr. Edison Passos, entregou ao Ministério da Justiça os trabalhos cujas cópias junto, e onde vem devidamente tratada a matéria por forma a tornar exeqüíveis os planos de urbanização e remodelação da cidade em face da legislação sujeita, então, ao seu exame.

Consta dêsse trabalho o seguinte, que transcrevo:

Sugestão da Comissão do Plano da Cidade

Sugestão da Comissão do Plano da Cidade:

"De nada valem, todavia, os planos e a faculdade de desapropriar, se o método a adotar para as avaliações dos imóveis fôr o de perícias, pois os obstáculos freqüentes das discussões intermináveis e inseguras das avaliações das propriedades pelo sistema de perí-

cias, retardarão consideràvelmente a execução da desapropriação.

Além de obstar a Administração Pública de ter uma estimativa orçamentária prévia e segura sôbre o vulto da desapropriação que um determinado plano de urbanização pode acarretar, bem como a sua viabilidade econômica, pois ficará ao arbítrio de um perito estranho à sua organização, tem o grande inconveniente das delongas judiciais, apontado acima. Êste fato agravará de muito a execução das obras, tornando maior o campo de incertezas das administrações públicas.

Seria conveniente manter o método da lei de 1903 modificando apenas os coeficientes de modo a atualizá-los. Será mais técnico e mais rápido, além disso constitui um hábito com o qual o públicou já se amoldou.

Por êsse motivo a Comissão do Plano da Cidade sugere que o cálculo da indenização dos imóveis para a desapropriação amigável ou judicial seja feito por uma das duas alternativas:

1.ª) nos moldes da lei vigente aumentando os coeficientes dos limites inferior e superior respectivamente para 12 e 18

vêzes o valor locativo do ano anterior ao decreto de desapropriação, sem deduzir a importância do impôsto.

2.ª) avaliar separadamente o terreno e os prédios da forma seguinte:

a) o preço de terreno será determinado adotando-se métodos racionais de avaliação baseados nos valores padronizados federais, estaduais ou municipais quando existentes;

b) o preço dos prédios será determinado de modo a não ser inferior a 6 e nem superior a 10 vêzes o valor locativo anual, no ano anterior ao decreto de desapropriação.

Esta última norma procura atenuar a grande diferença de valores entre o terreno e o prédio situados em pontos valorizados, onde na maioria dos casos o prédio vale menos que o terreno. Beneficia, dêsse modo, o proprietário, indenizando-o dos prejuízos que a desapropriação, porventura, lhe acarretasse, pagando o justo valor de sua propriedade, o que não seria conseguido com o primeiro método.

No ponto de vista apenas urbanístico as observações acima são as mais importantes que a Comissão do Plano da Cidade poderia fazer da análise do anteprojeto de lei de desapropriação publicada pelo Ministério da Justiça no Diário Oficial de julho de 1940."

Em ofício que acaba de me dirigir o sr. Procurador-Geral da Prefeitura, dr. José Saboia Viriato de Medeiros, é reforçado o ponto de vista sustentado pela Prefeitura, na fase de recebimento de sugestões do anteprojeto de Decreto-lei.

Trabalhos publicados, da mais autorizada origem, alguns de Departamentos da Administração Pública, sustentaram o mesmo ponto de vista da Prefeitura relativos à necessidade de haver limitação de valores para o cálculo da indenização a ser paga em virtude da desapropriação.

Sugestão da Prefeitura de São Paulo

A Prefeitura de São Paulo, por intermédio de seu Departamento Jurídico, apresentou valiosa contribuição, da qual destaco os seguintes trechos:

"Com as regras, minuciosas, dos artigos 32 a 41, visa-se a impedir que sejam feitas avaliações disparatadas, fruto ùnicamente de critérios pessoais as mais das vêzes inteiramente falhos e até parciais.

Nos artigos 42 e 45 são determinados o máximo e o mínimo da indenização, com base no valor tomado para o lançamento do impôsto territorial ou predial.

.......................................

Artigo 45 — Para os imóveis sujeitos ao impôsto predial, o *quantum* da indenização não será inferior a dez nem superior a quinze vêzes o valor locativo anual, deduzida prèviamente a importância do impôsto, e tendo por base êsse mesmo impôsto, relativo ao exercício anterior à lei expropriatória.

§ 1.º — No caso de abranger a expropriação sòmente parte do terreno, atingidas, ou não, tôdas as benfeitorias, — os valores máximo e mínimo da parte expropriada serão estabelecidos, tendo em conta os mesmos valores do todo, aplicadas para isso as regras do art. 44.

§ 2.º — Se o imóvel não tiver sido lançado no exercício referido, os limites do *quantum* serão estabelecidos tendo por base os valores locativos de outros imóveis em situações e condições análogas."

O Clube de Engenharia incumbiu comissão presidida pelo eminente Dr. José de Miranda

Sugestão do Clube de Engenharia

Valverde de examinar o anteprojeto. Do parecer apresentado distingo os seguintes trechos que afirmam iguais razões sustentadas pela Prefeitura:

"De maneira nenhuma pode a Comissão concordar com os dispositivos (arts. 15 e 27), em que o anteprojeto aplica ao arbitramento nas desapropriações os preceitos daquele Cód. relativos às perícias (arts. 129 a 132, e 254 a 258).

Não é razoável que se faça perder ao proprietário a sua propriedade, por um preço para fixação do qual não concorreu. A tradição do nosso direito e a legislação dos demais países atribuíram sempre aos arbitradores, nas desapropriações, as funções de verdadeiros árbitros, juízes de fato (Lafayette, parecer de 27 de nov. de 1881, desaprop. Das Águas do Rio de S. Pedro, memorial; Solidônio Leite, obr. cit. ns. 72 e 72 A; Whitaker, obr. cit. n. 87; decr. n.º 1 664, de 27 de out. de 1855, arts. 4, e 10 a 14; Bonnard, obr. cit. p. 569).

.......................................

"Tratando das indenizações a serem pagas pelo desapropriante, o substitutivo ampliou as regras legais que arbitradores devem

observar, em garantia das partes interessadas (G. Mayer, Studdi sulla legislazione delle espropriazioni per pubblica utilitá, p. 59; Bonnard, obr. cit. pág. 571). Os arts. 32 a 42 completam os preceitos correspondentes do decreto n.º 4 956, elevando, entretanto, o mínimo e o máximo na realidade insuficientes, de que se ocupa o art. 31, § 5, dêsse decreto quanto à propriedade urbana, para, e respectivamente, 12 e 18 vêzes o valor locativo."

Sugestão Philadelpho Azevedo

No "Jornal do Comércio" de 1.º de setembro de 1940, o eminente Prof. Philadelpho Azevedo publicou artigo sob o título "Desapropriação" no que fêz várias sugestões ao anteprojeto. Na parte que se refere à avaliação dos imóveis, diz o Prof. Philadelpho Azevedo:

"Temos por prejudicial ao interêsse de todos a ausência absoluta de limites à ação do perito e do juiz; se os atuais limites de 10 a 15 vêzes o valor locativo são estreitos, poderiam ser ampliados para 5 a 25, mas sempre permitindo-se ao Poder Público a estimativa de um máximo de despesa indispensável à realização de um plano; no projeto francês se admite até a indenização condicional, em

função do preço que fôsse apurado em Juízo."

As razões da Prefeitura em referência ao prazo para validade das desapropriações e valor das indenizações estão, assim, documentadamente esclarecidas, para o efeito de serem submetidas à alta apreciação de Vossa Excelência.

Sendo assim, peço licença para sugerir, em favor da exeqüibilidade do plano de obras elaborado pela Prefeitura, iniciado em vários pontos da cidade, que se pelo menos isentem as desapropriações já decretadas pela Prefeitura, da aplicação da nova lei por meio de uma das seguintes fórmulas:

a) Art.) A aplicação do artigo 41 do Decreto-lei, de julho de 1941, às desapropriações já declaradas pela Prefeitura do Distrito Federal, se limite aos preceitos de natureza processual, prevalecendo, quanto ao mais, a legislação anterior.

ou

b) Art.) Não se aplica o Decreto-lei, de junho de 1941, às desapropriações já decretadas pela Prefeitura do Distrito Federal, nas quais prevalecerão os dispositivos da legislação anterior, especialmente quanto aos

limites para fixação de valor dos prédios em função do impôsto predial."

.............., em 25 de setembro de 1940.

Expediente dirigido ao Ministro da Justiça

Ao Ministro Francisco Campos oficiei sôbre a matéria da nova Lei de Desapropriações nos seguintes têrmos:

"Tendo sido publicado no DIÁRIO OFICIAL de 7 de agôsto último, para receber sugestões, o ANTEPROJETO DE LEI SÔBRE DESAPROPRIAÇÃO DE BENS POR NECESSIDADE OU UTILIDADE PÚBLICA, apraz-me acudir ao prudente convite, dentro do prazo alí assinado, para propor, como proponho, no interêsse da administração pública e sem gravame para os particulares — que assim fiquem definitivamente redigidos os arts. 7.º, 10 e 16, pelos motivos que abaixo serão expostos em justificação das emendas que, *data venia*, ora se oferecem.

.....................................

Art. 7.º — A declaração de necessidade ou utilidade pública, do mesmo modo que a de urgência da desapropriação, será feita por Decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

.....................................

Art. 10 — No processo de desapropriação, a necessidade ou utilidade pública, bem como a sua urgência, é insuscetível de qualquer apreciação por parte do Poder Judiciário.

....................................

Art. 16 — Se no Decreto de desapropriação fôr declarada a sua urgência e estiver a inicial acompanhada de prova do valor dos bens desapropriados, constante do lançamento do ano anterior para os efeitos fiscais, o Juiz, ao despachar a dita inicial para os fins do disposto no art. 15, ordenará no mesmo ato a expedição do mandado de imissão na posse dos referidos bens, em favor da autoridade expropriante, independentemente de requerimento nesse sentido por parte do seu representante legal, uma vez exibido e junto aos autos o conhecimento do depósito da quantia exigível, — feito na CAIXA ECONÔMICA, ou no BANCO DO BRASIL, e, na falta, em estabelecimento de crédito, que no mesmo despacho designará.

Parágrafo único — Para o efeito do disposto neste artigo, o depósito, calculado sôbre base do lançamento do ano anterior à desa-

propriação para cobrança dos tributos, será de quantia equivalente a 15 vêzes o valor locativo, se o imóvel estiver sujeito a impôsto predial ou ao valor venal, que lhe atribua o dito lançamento, acrescido de 30%, se se tratar de imóvel sujeito a impôsto territorial.

## JUSTIFICAÇÃO

O art. 7.º está, no ANTEPROJETO, assim redigido:

> "A declaração de necessidade ou utilidade pública será feita por Decreto do Presidente da República, Governador, Interventor, ou Prefeito".

E a hipótese da urgência da desapropriação?

— A emenda, de caráter aditivo, inclui no Texto, entre as palavras — *pública* e — *será* — a expressão "do mesmo modo que a urgência da desapropriação". E tal acréscimo se sugere, porque o Juiz dessa urgência outro não deve ser senão a autoridade decretante da desapropriação, a quem fique expressamente assinada a atribuição de declarar-lhe a urgência, assim não bastando que o seu representante legal a alegue em juízo, à ma-

neira do que impròpriamente se dispõe no art. 16.

* * *

O art. 10 dispõe que no processo de desapropriação é vedado ao Poder Judiciário indagar e decidir se se verificam os casos de necessidade ou utilidade pública.

Ora, constitui doutrina pacífica, no que concerne a processo judicial de desapropriação, que tem êste por único e exclusivo objeto "a fixação do preço da indenização, devida a quem de direito pelo expropriante".

Por isso, em algumas leis locais, atinentes a êsse processo, não vinha, como não vem, expressa a proibição ao Juiz de apreciar a questão da necessidade ou utilidade pública, determinante da desapropriação.

Mas, se, cauteloso, o autor do ANTEPROJETO entende que deve essa proibição ser expressa no texto legal, prudente é estendê-la conseqüentemente à hipótese da urgência declarada, para evitar a todo tempo dúvidas a respeito, ou sejam, contestações, em face da omissão.

E daí, como emenda, a inclusão da expressão "bem como a sua urgência" no texto

do citado artigo, a que se deu redação mais concisa, em proveito da sua clareza.

* * *

O art. 16, foi, por assim dizer, refundido, com as alterações, que, tornando o processo mais rápido no caso de urgência, como evidentemente convém ao interêsse da administração pública, bem se conciliam com o espírito do atual processo civil no que respeita à atitude do Juiz ante as ações que lhe compete processar e julgar. ASSIM:

1.º) não figura ali a *urgência,* como fato *alegado,* mas a urgência *declarada* no ato da desapropriação, com a fôrça e pelos motivos, que atrás ficaram assinalados;

2.º) impõe-se ao Juiz, a quem fôr presente a inicial do processo, desde logo a iniciativa das providências para efetividade da posse imediata, independentemente de pedido do representante legal da autoridade expropriante.

3.º) fixa-se, de modo claro e preciso, tendo-se em vista o critério adotado até aquí pela maioria das legislações locais, inclusive a do Distrito Federal, o valor do depósito

para o efeito da imediata imissão do expropriante na posse dos bens desapropriados;

4.º) finalmente, não se assina, por inútil, senão incoerente, o caráter da provisoriedade à posse imediata no caso de urgência, porque, com ou sem declaração de urgência, a desapropriação acarreta a incorporação dos bens à Fazenda Pública, e, como se prescreve no art. 36, uma vez incorporados àquela, não podem os mesmos ser objeto de reivindicação, ainda que esta se funde em nulidade do respectivo processo, sendo que qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em prestação de perdas e danos, com que ficam assegurados, em qualquer caso, os direitos do desapropriado."

Parecer José Saboia Viriato de Medeiros

A opinião da Prefeitura do Distrito Federal estava fixada no parecer do Procurador-Geral, dr. José Saboia Viriato de Medeiros, expressão das mais altas da cultura brasileira e servidor exemplar da Prefeitura, no cargo que o Dr. José de Miranda Valverde já ilustrara com excepcionais qualidades. Foi o seguinte o parecer:

Reforma da legislação

"A leitura, em jornais diários, do decreto-lei sôbre desapropriações por utilidade pública, que se noticia haver sido assinado por Sua Excelên-

cia o Senhor Presidente da República, dá lugar a reflexões que desejo transmitir a V. Ex.ª no intuito, é claro, de contribuir para aperfeiçoar e, se possível, evitar se crie uma situação que para o Distrito Federal seria calamitosa.

Publicação prévia dos planos urbanísticos

Já que se trata, e bem é que se tenha cogitado do caso, de reformar o diploma que regula presentemente as desapropriações por utilidade pública, fôra da maior conveniência, em resguardo dos direitos dos cidadãos, regular a fase anterior ao decreto de desapropriação, dando-se a conhecer primeiramente os planos e plantas das obras a executar e indicando-se com precisão as propriedades particulares atingidas pelas obras planejadas e os nomes dos respectivos proprietários, que seriam admitidos a apresentar as suas observações, em prazo razoável fixado por lei. Estas seriam tomadas na consideração que merecessem, mas poderiam levar à Administração Pública expropriante informações úteis e ponderações razoáveis, capazes de provocar qualquer modificação para melhoria dos projetos elaborados. Já que é vedado, e com razão, discutir no processo judicial de desapropriação, se é caso ou não de utilidade pública, parece razoabilíssimo que, na fase preparatória reservada à Adminis-

tração a última palavra, se abrisse ensejo aos interessados de discutir a matéria em limite de tempo razoável.

Êste alvitre teria a vantagem de pôr têrmo ao que se me afigura uma prática censurável, a saber, os decretos de desapropriação, que se referem a planos de obras aprovadas, que ninguém conhece, elaborados no recesso dos gabinetes técnicos, permanecendo os proprietários na inteira ignorância de estarem as suas propriedades abrangidas, ou não, em todo ou em parte, por êstes planos e projetos, porque o decreto de desapropriação muitas vêzes não o dá a conhecer, nem sequer permite advinhá-lo. Ora, o valor da indenização "será contemporâneo da declaração de utilidade pública" (artigo 26) e nêle "serão atendidas as benfeitorias *necessárias* feitas após a desapropriação (quer dizer após a publicação do decreto de desapropriação), e as úteis, quando feitas com autorização do expropriante (artigo 26, parágrafo único). É ao pretender executar obras de reparação e conservação e quando vem solicitar para isto a necessária licença, que o proprietário, na maioria das vêzes, vem a ter conhecimento de estar o seu prédio sujeito a uma futura indenização. Isto é uma fonte de injustiças que se deveriam, que se poderiam excluir, desde que os

planos das obras fôssem prèviamente publicados, para conhecimento dos interessados; que êstes fôssem admitidos a apresentar as suas observações e que os decretos fôssem claros e explícitos, fazendo-se acompanhar da relação das propriedades nêle compreendidas, com os nomes dos respectivos proprietários.

Obediência ao critério da publicação prévia

Digo isto tanto mais à vontade quanto foi esta precisamente a norma seguida por V. Ex.ª no recente decreto n.º 6.896, de 28 de dezembro de 1940, que regulamentou a execução do Decreto-lei n.º 2.722, de 30 de outubro de 1940, referente aos planos de urbanização da cidade do Rio de Janeiro. Mas há de V. Ex.ª convir em que, por exemplo, o decreto municipal n.º 2.830, de 26 de junho de 1928, que aprovou os novos planos de arruamentos na área resultante do arrasamento do Morro do Castelo, *e nas ruas adjacentes,* abrangendo as ruas da Misericórdia, Carmo, Quitanda, D. Manuel e *zona limítrofe* e declarou desapropriados os prédios e terrenos necessários à execução dos referidos planos é de um laconismo desesperador.

Fixação do valor da indenização. O liberalismo do Decreto 3.365

Outro ponto, e o principal, para o qual julgo dever chamar a atenção de V. Ex.ª é para a modificação profunda introduzida no modo de fi-

xar o preço ou valor da indenização pelo novo decreto que é, neste particular, de um liberalismo radical, com prejuízo grave da ação da autoridade expropriante, e, no caso da Prefeitura do Distrito Federal, subverte completamente o vasto plano de urbanização projetado e encetado por V. Ex.ª. O projeto volta, com escassas precauções, ao sistema que o dec. n.º 353, de 12 de julho de 1845, imitara da legislação francesa (Leis de 16 de setembro de 1807, de 8 de março de 1810, de 7 de julho de 1833 e de 3 de maio de 1841), mas que havia sido substituído, no decreto n.º 1.664, de 27 de outubro de 1855, por um critério que permitia à Administração, na organização de um plano de obras, apreciar prèviamente, dentro de certos limites, o vulto das responsabilidades financeiras que assumiria. Êste critério foi mantido, com maiores limitações, no dec. n.º 1.021, de 26 de agôsto de 1903, figurando na consolidação feitas pelo dec. n.º 4.956, de 9 de setembro de 1903.

Lei francesa

A lei francesa (decreto-lei de 8 de agôsto de 1935) comete o encargo de fixar a indenização, em cada departamento, a uma comissão arbitral de avaliações, composta de um magistrado (designado no começo do ano pelo 1.º Presidente da

Côrte de Apelação) de dois funcionários administrativos, de um notário e um representante da propriedade privada, escolhidos pelo mesmo Presidente, de uma lista organizada por organizações profissionais e de proprietários. Da decisão proferida a lei faculta recurso de apelação, onde a mesma matéria pode ser largamente debatida.

Fixação da indenização por juiz único

O recente decreto-lei, fiel ao sistema do Código de Processo Civil, que carregou a magistratura de uma pesada responsabilidade, confia esta missão a um Juiz único, que designa um perito, de sua livre escolha e confiança, sempre que possível técnico, para proceder à avaliação cabendo ao expropriante como ao expropriado o direito de indicar assistentes técnicos do perito. Os elementos trazidos por êstes técnicos e os colhidos da discussão entre as partes são os de que dispõe o Juiz, para na sentença que proferir, fixar livremente e segundo a sua íntima convicção a indenização a pagar pelo expropriante.

Advirta V. Ex.ª que, segundo o art. 81, a indenização fixada pelo Juiz compreende todos e quaisquer ônus ou direitos que recaíam sôbre o bem expropriado. Referir-se-á o dispositivo sòmente aos ônus reais que gravam o imóvel? Ou se estende igualmente às indenizações funda-

das na perda do fundo de comércio (decreto n.º 24.150, de 20 de abril de 1934) e às resultantes do direito assegurado pelo art. 137 letra *f* da Constituição Federal? Neste caso, se o Juiz não se julgar adstrito à estimação pura do imóvel? Ou, se estende igualmente às indenizações, poderá atingir a somas extraordinàriamente elevadas, que porão por terra todos os planos de remodelação de uma grande metrópole, que, como o Rio de Janeiro, construída à matroca, reclama trabalhos de verdadeira transformação.

**Atribuição estranha à competência dos juristas**

Sem menoscabo da magistratura, penso que se lhe atribui uma incumbência alheia aos seus conhecimentos e ao preparo exigíveis de um simples jurista, e que êste processo expõe o interêsse público a riscos demasiado graves que podem acarretar prejuízos de proporções desastrosas. Um critério errado adotado num caso singular pode repetir-se em centenas de outros, com gravíssimo dano da fazenda pública, compelida quiçá a desistir da execução de grandes melhoramentos em benefício da coletividade. Numa matéria de caráter especial como esta que se não cunfunde com um processo judicial qualquer, não devera prevalecer a preocupação de simetria, que parece ter sido o critério de orientação seguido:

ajustar o processo das desapropriações à sistemática do Código do Processo Civil, que já é, valha a verdade, uma letra em branco posta nas mãos da Justiça.

Critério da lei de 1903

Não é que prefira o critério imperfeitíssimo da lei em vigor, em que o arbitramento do valor da indenização é confiado a três árbitros, um de cada uma das partes e um terceiro nomeado pelo Juiz, mantido êste último no papel subalterno de mero inspetor da regularidade formal das operações; que afiança pela sentença de homologação do laudo. Mas, ao menos, êste método tem um corretivo, nas desapropriações de imóveis sujeitos a impôsto predial, porquanto o preço da indenização não pode ser inferior a 10 nem superior a 15 vêzes o valor locativo do ano anterior ao decreto de desapropriação, deduzida a importância do impôsto predial. Fundado nestes limites, um plano de remodelação urbanista torna-se possível. Sem êste resguardo, todo e qualquer plano, parece-me, não passará de um castelo de cartas. Todos os projetos pacientemente elaborados pelas repartições técnicas da Prefeitura, de acôrdo com a orientação de V. Ex.ª e sob o patrocínio do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, se reduzirão a simples venilóquios, sem caráter

prático e de realização talvez impossível, porque esta possibilidade depende em boa parte de uma execução pronta, num período de tempo relativamente limitado, aproveitando-se o que em economia se denomina "conjuntura", uma determinada disposição de fatos e circunstâncias de ordem econômica em dado período de tempo.

O critério do justo valor do bem desapropriado

Dir-se-á menos razoável o critério, e que o princípio geralmente acolhido é o do pagamento do justo valor do bem desapropriado, desprezados os aumentos resultantes de benfeitorias e melhoramentos adrede feitos para elevar êsse valor, e também o maior valor proveniente dos melhoramentos realizados ou projetados pela própria Administração.

Conclusões do parecer Saboia de Medeiros

Mas consinta-se-me observar: 1.º que a admissão dêste critério pressupõe um complexo de providências aptas à apuração rigorosa dêsse "justo valor", que é um conceito vago, e de contornos muito incertos, exigência que o sistema do Código, transposto para a nova lei, absolutamente não satisfaz; 2.º que um empreendimento do porte das obras que se projetam na cidade do Rio de Janeiro, exige, *ad instar* do que ocorreu em 1903, uma legislação especial que, sem deixar ao desamparo o interêsse privado, trate de acautelar

o interêsse superior da coletividade e faculte a execução de obras que redundam em proveito de todos, em benefício não só da cidade como do país, como sua capital, que é a sede do Govêrno Nacional. Lembrarei que, segundo a legislação italiana, como informa *Carugno* — *"L'espropriazione per pubblica utilita"*, pág. 197, o critério do valor venal, não é o único que prevalece para determinar a indenização. Critérios especiais, estabeleceu-os o art. 13 da lei de 15 de Janeiro de 1885, sôbre o saneamento da cidade de Nápoles, que reza:

Legislação italiana

"L'indennità dovuta si proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla media de valore venale e *dei fitti coacervati* dell'ultimo decenio purché essi abbiano la data certa corrispondente al rispettivo anno di locazione.

"In diffeto di tali fitti accertati l'indenità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte su terremi e su fabbricati."

A indenização correspondente assim à média do valor venal, determinado aliás segundo critérios minudentemente regulados, e da soma dos aluguéis do último decênio, ou, em falta de prova dêstes últimos, da importância do valor que serve de base para o impôsto territorial e para o impôsto predial.

Êste critério, diz *Carugno* (pág. 209) tem hoje um largo campo de aplicação tendo-se tornado extensivo, por outras leis, às obras ferroviárias, à construção de casas econômicas para os ferroviários, de casas populares, *as desapropriações para o plano regulador de Roma,* às obras rodoviárias, às construções de edifícios escolares e outras. É um critério que se aproxima da lei entre nós em vigor; ora, êste tem sido aplicado por mais de trinta anos, sem suscitar reclamações dignas de nota. Lembrarei, finalmente, que, se estas ponderações se afigurarem procedentes, o estabelecimento de um critério análogo para as desapropriações de terrenos, sujeitos apenas a impôsto territorial, se impõe pelos mesmos motivos.

São êstes, resumidamente expostos, os reparos que julguei bem sujeitar à apreciação de V. Ex.ª. Se lhe parecerem merecedores de exame poderá V. Ex.ª colhêr dêles alguns elementos em benefício da realização do plano de remodelação da Cidade do Rio de Janeiro, pôsto em grave risco pela nova lei sôbre as desapropriações".

**Legislação brasileira comentada elogiosamente na Argentina**

Os urbanistas argentinos, pela palavra do Sr. Fermin H. Bereterbide, comentaram a legislação brasileira sôbre desapropriações — pon-

do em realce vários aspectos. Destaco alguns comentários, reproduzidos em resumo:

"A lei de desapropriação brasileira não atua em função do valor venal mas em função do valor locativo; valor locativo declarado pelo proprietário e sôbre o qual são cobrados os impostos. Se êsse valor locativo é o real, resultante de uma utilização adequada do lote, então o pagamento por desapropriação coincide com o valor de venda do imóvel; quando êsse valor é diminuído com o fim de pagar menor contribuição, ou porque o terreno está mal aproveitado, o proprietário acaba recebendo pela desapropriação menor valor do que o da venda pública."

"Não devemos esquecer que, salvo pequenas exceções, tôda obra de urbanização cria valorizações aceleradas, às vêzes imensas, de modo que, mais tarde ou mais cedo, o valor do solo aumenta sensìvelmente. No Brasil, a imensa maioria dos proprietários já está convencida de que, ainda que poucos sejam os atingidos, muito poucos, relativamente, sofrerão, não a perda de um bem ganho senão ùnicamente, a não obtenção do que sem nenhum esforço poderiam haver conseguido, sendo o resultado final altamente compensador.

Interêsses da coletividade

A imensa maioria dos proprietários — para referirmo-nos sòmente à parte da população mais prejudicada aparentemente, vê, em troca melhorar suas comunicações, desenvolverem-se seus bairros, elevar-se a estética urbana e, em geral, a existência de uma melhoria no bem-estar coletivo que, aumentando o movimento dos negócios valoriza tôda a Cidade. Tudo isto é sensível e se reflete nos mercados dos valores imobiliários, aceitando-se no Brasil com geral complacência, os planos de melhoramentos, assim suscitados. De qualquer forma, o êxito completo das gigantescas urbanizações brasileiras, tanto urbanas como rurais, justifica plenamente o sistema adotado.

Sentido prático da urbanização brasileira

Poderá argüir-se que êste processo é atentatório do direito de propriedade, que só se justifica num regime restritivo, etc.. Convém determo-nos um pouco na análise destas afirmativas. Isto nos permitirá penetrar o profundo sentido social, o tremendo fundo de justiça dos financistas da urbanística brasileira.

Sem nos estendermos excessivamente sôbre a legitimidade da recuperação para a comunidade da valorização do solo — o que nos levaria muito longe — convém enfrentar o falaz argumento do esfôrço do proprietário no intento de justifi-

car, entre nós, sua excelente absorção das valorizações, já atuando como loteador, já como edificador. Se é inegável que sua ação ajuda o progresso geral, sua contribuição, entretanto, não é maior que a das pessoas que constroem sôbre os lotes vendidos, ou os comerciantes e famílias que alugam os locais. E convém não esquecer também que essas manifestações de vida não poderiam existir sem a imensa obra que, direta ou indiretamente, realiza a administração pública. As instalações de água, esgotos, luz, telefone, pavimentação, linhas de transportes coletivos, escolas, praças, trabalhos de limpeza, vigilância, etc., custam somas ingentes, que embora restituídas, em mínima parcela, pelos proprietários, recaem, com seu maior pêso, sôbre tôda a coletividade. Transformadas em valorizações imensas, sempre superiores aos gastos dos melhoramentos, êsses são absorvidos, pouco menos do que em sua totalidade, pelos proprietários do solo, que constituem a mínima parte da sociedade.

O valor do solo

Convém sempre ter presente — e isto é axiomático — que a terra em si mesmo carece de valor; tem valor sòmente por causa da sociedade, e, como conseqüência lógica de elementar justiça, a coletividade deve recuperar de uma ou ou-

tra forma, algum contrôle sôbre valores que sòmente existem porque a comunidade existe. E se invocamos agora o direito de propriedade, muitas vêzes mal amparado, que não se discute, o reconhecimento dêsse direito justifica plenamente que a sociedade recupere o que é de sua legítima propriedade.

Por tôda parte se está exercendo uma evidente pressão para controlar aquêles valores e seu destino. Na Inglaterra, apesar do alvorôço da guerra, se está clamando alto e a bom som pela nacionalização do solo, não importando que essas vozes venham dos conservadores da Igreja ou do Tribunal; com efeito, uma comissão designada pelo govêrno para resolver sôbre os problemas da reconstrução das cidades, advoga essa causa (Relatório Uthwatt, 1942).

No Brasil não se vai tão longe: a comunização do solo é todavia uma longínqua meta. Contudo, em todo o mundo se vão derramando rios de tinta sôbre aquêles velhos conceitos de maior valor, e nós, de nossa parte, já estamos cansados de ouví-los, ainda que não de os ver aplicados. A inteligente urbanização brasileira, com um extraordinário sentido prático e um conceito positivo do progresso, erigiu o sistema de recuperação, não do maior valor, senão da valorização simples, pa-

ra o que é muito mais plausível devolvê-lo à comunidade na forma de soberbas criações estéticas.

Entre nós existe certo temor na restituição ao Estado de tais valorizações, temor natural e ùnicamente sentido pelos proprietários. Se aceitam, e assim mesmo constrangidos, a devolução de um maior valor resultante de uma obra pública destacada, inquietam-se e protestam só em pensar que deixariam de perceber a diferença do lucro resultante do progresso. No fundo, e por suas conseqüências, os proprietários se comportam como inimigos da cidade. Tudo isso é pueril. Onde foi aplicada a absorção dêsses valores, por uma ou outra forma, mas com finalidade de melhoramento edílico, sempre os benefícios gerais corresponderam às maiores esperanças, e os proprietários viram suas terras valorizar-se. No Brasil, não obstante a aparente severidade do sistema, como os proprietários favorecidos, conforme, já se disse, constituem imensa maioria, comparados com os que viram seus imóveis desapropriados, os planos urbanísticos são recebidos com complacência geral. Ainda que sua lei de desapropriação date de meados de 1941, as formosas e bem planejadas realizações do Rio, São Paulo e

Pôrto Alegre, já terminadas, demonstraram a superioridade do sistema e a opinião firmada sôbre sua eqüidade. E êste sentimento tem grande transcendência moral, porque é o reconhecimento da justiça de dar a cada um o que lhe pertence e, ademais, de ter — por que não? — a profunda satisfação de não enriquecer com o esfôrço dos demais.

Um plano regulador, da mesma forma que uma simples obra parcial urbanística, requer um financiamento razoável, e as nossas não o são. É claro que se pode realizar alguma obra qualificada, ainda que a administração fique cambaleante por um largo período como sucede entre nós. A desvantagem, a imensa desvantagem de nosso sistema consiste em que, enquanto se leva a bom têrmo, em qualquer parte da cidade ou do campo, algum melhoramento público, no Brasil, outras obras maiores ou menores, podem ser iniciadas, simultâneamente, sem que o erário se ressinta — o que não acontece entre nós."

**Áreas desopropriadas e revenda de lotes**

Os planos de urbanização que a Prefeitura estava levando a efeito segundo medidas legais constantes do Decreto-lei n.º 2.722, de 30 de outubro de 1940, compreendiam a desapropriação

total das áreas atingidas e a revenda dos lotes urbanizados.

Obrigações urbanísticas

A execução dêsses planos, porém, exigia recursos financeiros especiais pelo que, devidamente autorizado pelo art. 2.º do referido Decreto-lei n.º 2.722, foram emitidos títulos, denominados "Obrigações Urbanísticas da cidade do Rio de Janeiro", cujo valor nominal era igual ao valor venal prefixado para o lote urbanizado, a cujo domínio pleno estavam vinculadas.

Equivalendo à "letra hipotecária", a "Obrigação Urbanística", além das vantagens que oferecia, iguais às dessa espécie, — proporciona ainda a possibilidade de melhor aplicação, pois fazia seu adquirente participar de "prêmio de valorização" igual à metade do excedente do preço da alienação sôbre o valor nominal do título.

Como demonstração evidente dos propósitos da administração, de não pretender que o erário público se locupletasse com os lucros decorrentes da operação urbanística que empreendia, a Prefeitura assegurou aos proprietário de imóveis desapropriados nas áreas compreendidas pelos planos de urbanização, a preferência para aquisição das respectivas "Obrigações Urbanísticas".

A grandiosidade do empreendimento, cuja integral realização importara na completa remodelação da cidade do Rio de Janeiro, exigindo extraordinária energia administrativa para sua efetivação, e ainda a circunstância de ser a "Obrigação Urbanística" título de dívida novo, fora do comum, tornaram ambos, o Plano e seu complemento, a "Obrigação", sujeitos à incompreensão, não só dos leigos mas até dos técnicos.

Empréstimo no Banco do Brasil

Resolvido a realizar os Planos Urbanísticos, com os quais estava inteiramente de acôrdo o Presidente da República, por entendê-los de necessidade imediata à cidade, apelei para o Banco do Brasil, como financiador, tendo, então, sido baixado o Decreto-lei n.º 3.532, de 21 de agôsto de 1951, que permitiu contrato de empréstimo, com caução das "Obrigações Urbanísticas".

A questão do financiamento foi resolvida graças ao invariável apoio do eminente Presidente Getúlio Vargas à execução das obras e à colaboração sempre solícita do ilustre Dr. João Marques dos Reis, então presidente do Banco do Brasil.

Para ultimar a urbanização, principalmente, na parte relativa à constituição das áreas internas das quadras, tornava-se necessária a incorpo-

ração de faixas de terreno de imóveis não desapropriados, pelo que, a providência legal aconselhável era a decretação de medidas estabelecendo para os proprietários dos imóveis, que se encontravam nas condições referidas, a escolha entre a desapropriação integral do imóvel ou o direito de fazer nova edificação no terreno remanescente, pagando entretanto, à Prefeitura, "taxa de valorização".

A matéria passou a constituir preocupação da administração, colocada frente a dois aspectos decisivos: a valorização enorme, em conseqüência das obras, dos prédios não desapropriados, com áreas necessárias às obras complementares, e o critério adotado pela justiça, fixando para as desapropriações, valores muito acima dos máximos estabelecidos pelo Decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941.

Contribuição de melhoria e taxa de valorização

Além de ouvir os setores especializados da Prefeitura, a administração dirigiu consulta a autoridades consagradas no estudo dessas questões, para habilitar-se a fazer sugestões ao Ministério da Justiça, tendo recebido do ilustre Professor Bilac Pinto, o seguinte parecer:

"Tendo V. Ex.ª nos honrado com um pedido de sugestão a propósito da política fiscal a

Parecer Bilac Pinto

ser adotada pela Prefeitura do Distrito Federal, para a tributação dos imóveis valorizados em conseqüência dos Planos de Urbanização e de obras e melhoramentos públicos em geral, vimos apresentar-lhe o estudo que, sôbre o assunto, nos foi dado realizar.

**Desapropriação por zona**

O tipo de financiamento adotado para a abertura da Avenida Presidente Vargas foi o de *desapropriação por zona,* para revenda da área marginal.

Êsse sistema de financiamento, que teve também o mérito de permitir o reloteamento dos terrenos laterais da nova avenida, merece ser atentamente acompanhado pelos estudiosos de finanças municipais, por isso que nos parece ser a primeira tentativa de grande porte que o Brasil realiza nesse terreno.

A opção por êsse tipo de financiamento, pelo menos no que concerne ao trecho compreendido na zona metropolitana da cidade, parece bem justificada, pois alguns dos pressupostos necessários ao seu êxito foram assegurados.

Tantas e tão incisivas são, no entanto, as advertências da experiência administrativa de outros povos a propósito de *desapropriação por zona,* com finalidade financeira, que nos deveremos

premunir contra a adoção de pontos de vista regidamente otimistas, nesta matéria.

Uma atitude de prudente reserva, quanto aos resultados, é a que melhor convém em face dos planos de *excess condemnation*.[1]

Mesmo admitindo, porém, que o sucesso do plano, sob o aspecto financeiro, seja completo, teremos de considerar que a desapropriação por zona constitui um processo excepcional de financiamento, que só em raros casos pode ser eficazmente aplicado e que, do ponto de vista fiscal, é injusto e desigual.

Com efeito, o sucesso do financiamento da abertura da Avenida Presidente Vargas não autorizará a generalização da medida a todos os Planos de Urbanização, como é óbvio.

**Valorização dos imóveis em conseqüência das obras**

Por outro lado há iniqüidade chocante em se permitir que os proprietários dos imóveis situados na grande área valorizada em conseqüência da abertura da Avenida Presidente Vargas se enriqueçam à custa dos poucos proprietários que foram totalmente privados pela desapropriação, de aproveitar-se das valorizações e vantagens de seus imóveis, notadamente aquêles situados na zona da alta finança.

---

[1] *Excess condemnotion* é a designação adotada nos Estados Unidos para a desapropriação por zona. Na Inglaterra denominaram-na *recoupment*.

Recuperação das valorizações derivadas dos melhoramentos

Merece, por isso mesmo, justos louvores, o propósito de V. Exª. de estudar a adoção, pelo Distrito Federal, de um instituto fiscal que assegure a recuperação das valorizações derivadas da realização de melhoramento público, o qual terá o duplo alcance de consolidar o plano financeiro das obras em andamento, resguardando o erário municipal contra os imprevisíveis riscos que maculam os mais perfeitos planos de financiamento por *excess condemnation,* e de pôr uma nota de eqüidade e justiça na política fiscal e financeira até agora seguida, nessa matéria.

Documentando as nossas afirmações — como faremos a seguir — e no que concerne aos riscos de financiamento pela *desapropriação por zona,* teremos em vista, sobretudo, valorizar o estudo empreendido por V. Exª. para a adoção de uma nova política fiscal para a recuperação do *plus value* resultante de melhoramentos públicos, a qual terá, além dos seus méritos intrínsecos, o alto alcance indireto de, eventualmente, proteger a economia municipal contra aquêles riscos.

Experiência de outras grandes cidades na Europa e nos Estados Unidos

Com efeito, e apesar de o plano de financiamento oferecer elementos que nos autorizam a prognosticar o seu sucesso, não devemos perder

de vista a experiência de outras grandes cidades da Europa e da América do Norte que, contra a evidência de planos impecáveis, viram, pela ocorrência de circunstâncias supervenientes, de todo imprevisíveis, as altas cifras das imaginárias estimativas de lucros transformadas em sensíveis prejuízos a onerar os seus orçamentos ordinários.

Robert Eugene Cushman, que se devotou durante três anos ao estudo da experiência européia e americana sôbre o assunto, escreveu um longo trabalho, amplamente documentado, no qual consagra um capítulo inteiro aos "financial gains and risks" do *excess condemnation*.

O estudo dessa obra e notadamente dêsse capítulo, tem a virtude mágica de desarmar o otimismo dos planificadores dêste tipo de financiamento, quase sempre baseado em cálculos aparentemente infalíveis.

Tão diversas são as modalidades dos riscos inerentes aos planos de *excess condemnation,* que não podemos acompanhar Cushman na minuciosa exposição de todos êles.

Destaquemos, apenas, êste trecho expressivo:

"Um estudo cuidadoso dos casos em que êstes planos têm sido postos em prática, indica

que sua execução prática está exposta a riscos que não são nem poucos e nem insignificantes.

Pode-se dizer, com segurança, que dificilmente tem sido executado um único projeto de *excess condemnation* em que a cidade não se tenha defrontado, cedo ou tarde, com dificuldades imprevisíveis, capazes de comprometer, em maior ou menor grau, o sucesso financeiro do empreendimento.

Nenhum exame dos aspectos financeiros do *excess condemnation* pode ser completo, se não se tomarem em conta aquelas dificuldades e se não se contrapuser às probabilidades de sucesso financeiro, o pesado custo da emprêsa e o risco da perda de dinheiro ("Excess Condemnation", D. Appleton and Company, New York e Londres, 1917, págs. 190-191).

Comentário às opiniões de Cushman

Tantos são, com efeito, os riscos a que está sujeito qualquer plano de *excess condemnation* que se pode admitir, com Cushman, que cada projeto de *excess condemnation* é, em certa extensão, uma aventura especulativa (... every excess condemnation project is to a certain extent a speculative ventur — pág. 187).

Aceitamos, por isso mesmo, as conclusões de Cushman, na primeira das quais estabelece que

"the risk of loss in an excess condemnation project is too serious to warrant its adoption as a method of municipal finance".

Nos Estados Unidos aquelas graves objeções de ordem financeira já apontadas, bem como certas dificuldades constitucionais e, sobretudo, a superioridade do *special assessment* como meio de recuperação das valorizações decorrentes das obras públicas, tornaram muito raras as aplicações do *excess condemnation,* como processo de financiamento.

Adotam-no, apenas, para a proteção estética de melhoramentos públicos.

William Bennett Munro e o "excess condemnation"

William Bennett Munro, o afamado administrativista americano, nos dá o seu testemunho no que tange aos "financial dangers" do *excess condemnation,* nestes têrmos:

"Unfortunately the handling of such projects is not always skillful. Too often there is political jugglery in the sale of the lande. Hence, as a pratical matter, too much stress should not be laid upon the financial advantages of the excess condemnation procedure. Experience has shown that american cities more often lose than save money when they undertake public improvements

on this expansive bases" (Municipal Administration, The Macmillan, New York, 1953, p. 256).

O mesmo autor em outro trabalho, prestanos, ainda, as seguintes informações:

"With constitutional and legal barriers thus removed in various states, it seemed that American municipalities would mak free use of the new method. For a time there was some disposition to do so; — but the early experiments did not prove altogether satisfactory and in recent years the plan has not been used to the extent that was anticipated. Many municipalities throughout the United States have found that the plan of recoupment by the levy of special assesments when it is effectively worked out can be made to secure most the financial advantages which accrue from the use of excess condemnation, while avoiding the danger of serious losses through political manipulation. Excess condemnation is consequently being used for the most part only in cases where the aesthetic protection of public improvements is an important consideration" (Encyclopaedia of the Social Sciences, The Macmillan Company, New York, 1932, vol. 6, p. 664).

No mesmo sentido é a opinião do Prof. Alfred G. Buehler, da Universidade de Vermont, na sua *Public Finance,* onde, mostrando a oposição da opinião pública americana a êsse instituto (the use of excess condemnation for obtaining revenues is generally opposed by public opinion in the United States), adverte que êle deve ser usado com prudência para evitar prejuízos na revenda dos terrenos (It must be used prudently, however, to avoid losses in the sale of land).

**Alfred G. Buehler e o "excess condemnotion"**

Phillip H. Cornick e Luther Gulick trazem, também, o seu testemunho a propósito de que o *excess condemnation* é raramente usado pelas cidades americanas (Excess condemnation has been used very little in the United States, in "Municipal Finance", por A. E. Buck, The Macmillan Company, New York, 1937, p. 468).

**Opiniões de Philip H. Cornick e Luther Gulick**

Outro ilustre mestre americano, o Prof. Harley Leist Lutz, da Universidade de Princeton, estabelecendo o confronto do *excess condemnation* com o *general increment* e com o *special assessment,* afirma a manifesta superioridade dêstes sôbre aquêle, com as seguintes palavras:

**Opinião de Horley Leist Lutz**

"As a device for capturing the land value increment, excess condemnation is evidently inferior to a general increment tax, and as a

device for apportioning costs in accordance with benefits it is inferior to the special assessment, — for it will seldom if ever be possible to condemn and adquire on reasonable terms all of the property that may be deemed to be benefited by an improvement" (Public Finance, 3.ª edição, p. 311).

**Legislação francesa**

Também na França a desapropriação por zona, com o fim de recuperar a valorização decorrente de melhoramentos públicos, não é praticada intensamente, apesar dos textos legais que a autorizam.

Mais grave ainda é que, enquanto os americanos por meio de *increment tax* e do *special assessment* conseguem participar das valorizações conseqüentes aos empreendimentos públicos que as determinam, a França não dispõe, pràticamente, de nenhum instituto fiscal capaz de lhe assegurar êsse mesmo resultado.

Essa a conclusão a que chega Robert Le Sound, na sua magnífica obra "L'expropriation des plus—values indirectes résultant des travaux publics" onde, depois de fazer uma série de sugestões no sentido de corrigir essa grave lacuna, escreve:

"Telles sont, à notre avis, les moficiations qu'il convient d'apporter au régime en vigueur pour remédier a son inefficacité.

En l'état actuel de nos lois, le récupération des plus—values est un principe consagré par plus d'un texte; principe de réelle équité, entièrement justifié en droit. Mais, dans la pratique, cette règle de plusieurs lois demeure lettre morte. Des enrichissments particuliers absolument abusifs ont lieu fréquemment, au mépris de ces lois et de l'ordre social qu'elles ont mission de défendre" (L'expropriation des plus-values indirectes résultant des travaux publics", Recueil Sirey, 1930, p. 215).

Comentório de William Bennett Munro

William Bennett Munro, na sua obra "Municipal Administration" referindo-se à esperiência francesa do *excess condemnation,* escreve:

"The firts use of the procedure on a large scale was in connection with Baron Haussmann's construction of the great Paris boulevards during the middle years of the mineteenth century... Whatever its results may have been in the way or urban beautification, the experiment was not regarded as a financial suceas and the procedure has not since been much used in Paris" ("Muni-

cipal Administration", The Macmillan, 1935, New York, p. 257).

Em face da insegurança da desapropriação por zona, para financiar os vastos Planos de Urbanização do seu govêrno, alguns dos quais já em execução, é muito louvável o propósito de V. Ex.ª estudar outro tipo de política fiscal, que assegure, ao mesmo tempo, o financiamento dos Planos e a recuperação das valorizações dêles decorrentes.

Contribuição de melhoria

Entre os processos fiscais de cobrir, parcial ou totalmente, as despesas municipais na realização de Planos de Urbanização que determinem a valorização das áreas contíguas, nenhuma dúvida existe a respeito de que a — Contribuição de Melhoria — a que os americanos dão o nome de *special assessment*, é o mais seguro e equitativo.

Estados Unidos e contribuição de melhoria

A longa fase de experimentação a que as cidades dos Estados Unidos submeteram o instituto da *contribuição de melhoria* e o êxito logrado, autorizam a que os financistas americanos asseverem que "the system of *special assessment* has undoubtendly proved its value as a permanent element in local finance (Arnest Herman

Haline, in "Encyclopaedia of the Social Sciences", vol. 14, p. 279).

Quanto à generalidade da sua utilização nos Estados Unidos e também quanto à sua importância como categoria tributária, são muito expressivas as palavras de George Adams Graham, que vamos transcrever:

Comentário de George Adams Graham

"Em 1927, 245 de 250 cidades americanas com população de 30.000 habitantes usaram *special assessment* para melhoramentos permanentes, produzindo uma renda superior a $227.500.000. Sòmente 5 das cidades investigadas pelo United States Bureau of the Census não empregaram *special assessment* durante o ano fiscal. A renda do *special assessmentt* foi aproximadamente de cêrca de doze por cento da renda do *property taxes* para todos os fins públicos locais, nas mesmas cidades.

Esta proporcionalidade média entre a renda de *special assessment* e a do *property tax* tem sido mantida nas cidades de mais de 30.000 habitantes durante vinte anos.

Os *special assessments* são, afora o *general property tax,* a mais importante fonte de receita dos Estados Unidos. Parece existir certa correlação entre a rapidez com que as cidades ameri-

canas crescem e a extensão do uso que fazem das contribuições de melhoria (*special assessments*). As cidades que se desenvolveram ràpidamente utilizaram-se das contribuições de melhoria em larga escala.

As cidades que cresceram vagarosamente, utilizaram-se também das contribuições de melhoria, mas em escala reduzida.

As cidades do Middle West e do Far West têm, em geral, lançado mais contribuições de melhoria do que as cidades do Este e do Sul. O inquérito sôbre treze das maiores cidades dos Estados Unidos é ilustrativo dessas duas tendências (George Adams Graham, "Special Assessments in Detroit, in University of Illinois Studies in the Social Sciences", vol. XVII, ns. 3 e 4, ps. 14 e 15).

Opinião de G. Findlay Shirras

Um outro testemunho expressivo do valor financeiro da *contribuição de melhoria* é do Prof. G. Findlay Shirras, da Universidade de Bombaim, o qual, observando a experiência americana, nessa matéria, de um ângulo geográfico tão diverso, corrobora os juízos plenamente favoráveis dos autores americanos, nestas palavras:

"Nas finanças municipais as *contribuições de melhoria* (special assessments) são de grande va-

lor como processo eficaz de tributação de imóveis para a cobertura do custo dos melhoramentos públicos que os valorizam.

Nos Estados Unidos esta fonte de receita é a segunda em importância, estando logo depois do *general proporty tax*.

O crescimento das cidades, a construção de vias públicas, de planos urbanísticos, as solicitações de melhor e mais extensa drenagem e de saneamento, são as causas do crescimento das receitas dêsse tributo" (G. Findlay Shirras, "Science of Public Finance", 3.ª ed., 1936, p. 261).

Opinião de Alfred Buehler

O Prof. Alfred Buehler também nos presta valiosas informações acerca do montante global da arrecadação de *special assessments*, em todos os Estados da União Americana, o qual nos proporcionará elementos para um expressivo cotejo com as finanças brasileiras.

"As contribuições de melhoria (*special assessment*) escreve Buehler — são, principalmente, uma renda urbana, porém, elas são impostas por muitos outros governos estaduais e locais. Sua importância fiscal varia de Estado para Estado e de localidade para localidade. Nos Estados de Nova Inglaterra, em 1932, sòmente foram arrecadados $6.427.000 por *contribuições de*

*melhoria* (special assessments), mas os Estados centrais do Noroeste no outro extremo coletaram $124.668.000. O total da arrecadação, em todos os Estados, em 1932, segundo inquérito do Census Bureau foi de $321.165.000 (Alfred G. Buehler, "Public Finance", McGraw-Hill Book Company, Inc. New York e Londres, 1936, p. 440).

Arrecadação da contribuição de melhoria nas cidades americanas

Reduzindo a cruzeiros os $321.165.000, à razão de vinte cruzeiros por *dollar,* teremos que em 1932 as cidades americanas arrecadaram, por meio de *contribuições de melhoria* (*special assessments*), seis biliões, quatrocentos e vinte e três milhões e trezentos mil cruzeiros ........ (Cr$ 6.423.300.000,00).

Contraste com a situação brasileira

Não tendo ao alcance da mão, os dados estatísticos das finanças brasileiras, correspondentes ao mesmo ano de 1932, vamos fazer o cotejo, entre aquela receita e as receitas nacionais de 1934 — federal, estaduais e municipais, — totalizadas, para revelar, por meio de um chocante contraste, a importância fiscal das contribuições de melhoria.

| | |
|---|---|
| Receita da União ..... | 1.971.146.000,00 |
| Receita dos Estados .. | 1.341.694.000,00 |
| Receita dos Municípios | 695.235.000,00 |
| Total ............ | 4.008.075.000,00 |

É surpreendente e quase inacreditável que sòmente êsse tributo, de natureza tìpicamente municipal, produza receita superior, em cêrca de cinqüenta por cento, ao conjunto das receitas tributárias e industriais de tôdas as órbitas político-administrativas do Brasil! [2]

Os dados e opiniões que até aquí transcrevemos, revelam a importância da *contribuição de melhoria* como recurso fiscal seja pela sua produtividade econômica, seja pela generalidade do seu emprêgo.

Convém ainda registrar que o *special assessments*, graças ao traço de rigorosa eqüidade que o caracteriza, goza de decidido apoio da opinião pública, nos Estados Unidos.

As possibilidades do emprêgo das contribuições de melhoria nas grandes cidades brasileiras são absolutamente favoráveis.

Não existe embaraço de ordem constitucional,[3] sendo que para a execução prática do instituto poderemos contar com os dados da experiência americana, profusamente divulgados em monografias e inquéritos.

---

[2] *Anuário Estatístico do Brasil*, Ano IV, 1938, p. 834-838.

[3] Parecer sôbre a constitucionalidade da contribuição de melhoria, em face da Constituição de 1937, in *Revista Forense*, Vol. 76, p. 439.

Parecer Francisco Campos sôbre a contribuição de melhoria

Para as grandes cidades brasileiras, tem ainda a contribuição de melhoria, como observou o ministro Francisco Campos, o excepcional mérito de suprimir a iniqüidade fiscal representada pela incidência de tributos uniformes sôbre os terrenos urbanos, sem nenhuma discriminação entre os especialmente beneficiados pelos serviços públicos e para cuja rápida valorização concorreu a massa geral dos contribuintes e aquêles que ainda não foram beneficiados de modo especial, direto e imediato. No sentido de corrigir a injustiça que representa a incidência sôbre terrenos desigualmente beneficiados de um só e mesmo tributo, é que se autorizou a decretação das taxas ou contribuições de melhoria, destinadas a permitir um tratamento tributário diferencial de terrenos diferentes ou desigualmente beneficiados por obras ou melhoramentos públicos.

Além dêsse aspecto de importante fator de eqüidade tributária, tem também a contribuição de melhoria a peculiaridade de assegurar à fazenda municipal vultosas receitas, como se pode verificar pelas estatísticas americanas, e de ser um tributo que aqui, como em tôda parte, conquistará a simpatia e a cooperação dos contribuintes.

Não havendo nenhum outro processo fiscal que assegure o mesmo êxito e os mesmos resultados, a solução a ser proposta para o Distrito Federal é a da adoção da Contribuição de Melhoria.

O decreto-lei instituidor da contribuição de melhoria deverá ser imediatamente promulgado, para que os Planos de Urbanização, cuja execução não tenha sido ainda iniciada, o possam ser já no regime dêsse novo tributo.

Aos Planos de Urbanização em plena execução, porém, não será possível a aplicação da contribuição de melhoria, em razão de certas peculiaridades dêste instituto fiscal, devendo-se estudar, para o caso, uma solução de emergência.

Estamos em que, na hipótese, dever-se-á recorrer a um Instituto fiscal que se preste a ser operado como uma fase preparatória da introdução sistemática da *contribuição de melhoria* e que possa ser associado ao financiamento pela desapropriação por zona.

**Taxa de valorização**

Essa solução intermediária encontraremos na Taxa de Valorização que pode ser perfeitamente coordenada com o *excess condemnation*, como vemos desta passagem de Cushman:

"... a city may very frequently find that a judicious combination of that system with some scheme os special assessments or *Increment Taxas* upon neighboring property which is beneficed bur not condemned will afford the best solution of the problem of how to construct such an improvement at the least cost to the public" (Excess Condemnation, D. Appleton and Company, New York e Londres, 1917, p. 214).

Taxa de valorização e Avenida Presidente Vargas

Estabelecendo a incidência da Taxa de Valorização sôbre a área que vier a ser beneficiada pela abertura da Avenida Presidente Vargas, área essa que será oportunamente delimitada, a Prefeitura do Distrito Federal não apenas obterá uma receita provàvelmente muito apreciável, como também lançará as bases da nova política fiscal que deverá consistir no regime de cobrança permanente de *contribuição de melhoria*, tôda vez que a Municipalidade realize obras ou melhoramentos que determinem a valorização das propriedades vizinhas.

Conclusão do parecer Bilac Pinto

Concluindo o nosso parecer, propomos sejam baixados dois decretos-leis, um instituindo a Contribuição de Melhoria como recurso fiscal permanente e outro, a *Taxa de Valorização*, como

tributo a ser utilizado apenas para as zonas beneficiadas pelas obras já em execução.

A elaboração dos respectivos anteprojetos será feita logo que V. Exª. aprove, pelo menos em princípio, os têrmos dêste parecer."

Parecer Levi Carneiro

Ouvido sôbre a matéria, assim se pronunciou o dr. Levi Carneiro:

"Junto lhe restituo a cópia do anteprojeto de lei referente à contribuição de melhoria, sôbre que teve a gentileza de pedir minha opinião — o que ainda uma vez muito lhe agradeço.

1. Dizendo-lhe, pois, com inteira sinceridade, minha impressão do mesmo anteprojeto, devo, antes de tudo, assinalar que êle, de algum modo atenua os prejuízos tantas vêzes irreparáveis e esmagadores que estão recaindo apenas sôbre alguns proprietários, — contrariando a regra de distribuição dos encargos que domina todo o Direito Público moderno, e de que tive ensejo de falar demoradamente.

O anteprojeto apresenta, ainda, para os proprietários, a vantagem de permitir-lhes o pagamento da contribuição em prestações pe-

riódicas. Mas, por outro lado, fixa, por forma que lhes não será favorável, as duas somas, de cuja comparação resultará a diferença que terão de pagar: — uma, a do valor anterior do imóvel, será determinada pelo valor locativo até o máximo de 20 anos — limitação esta constante da lei atual, mas que se tem mostrado iníqua e injusta em muitos casos; outra, a do valor do imóvel depois de realizadas as obras, resultará de avaliação discricionária pela própria Prefeitura. Justo seria que ambos os valores fôssem determinados por processo idôneo — ou, pelo menos, que se facultasse aos proprietários, quando se não conformassem com os valores apurados sôbre aquelas bases, promover a sua fixação mediante processo judiciário.

2. Demais, o anteprojeto não institui, verdadeiramente, uma "contribuição de melhoria" — antes exige de cada proprietário, para que possa manter em seu patrimônio os bens de que se trate, o pagamento da importância integral da valorização advinda aos seus prédios, fixada, aliás, essa valorização pela forma pouco segura, como acima apreciei.

Contudo, isso mesmo já seria, em certo sentido, uma concessão considerável — porque, atualmente, nem isso lhes é facultado.

Mas, as importâncias, assim exigidas dos proprietários, excederão, em muito, o que a Prefeitura terá despendido para a realização da obra. Justo seria que a Prefeitura recebesse dos proprietários uma parte, até mesmo a maior parte, da despesa que tenha feito — tal como já faz nos casos de calçamento aperfeiçoado. Pode mesmo admitir-se que receba dos proprietários favorecidos a indenização integral do que haja despendido.

Não concebo, porém, que aufira, ainda, vantagens vultosas — e continui, pelo regime do anteprojeto, a tornar uma operação lucrativa — em detrimento de alguns proprietários — a realização de uma obra de interêsse e proveito coletivos.

3. Com essa orientação, que me parece acertada, o dispositivo deveria ser mais ou menos, do teor seguinte:

a) Aos proprietários dos imóveis com testada para vias de comunicação, abertas de novo, ou ampliadas, pelos

poderes municipais, e compreendidos em planos de urbanização adotados pelos mesmos poderes, será facultado, no prazo que fôr estipulado, evitar a desapropriação dêsses mesmos prédios, assumindo a obrigação de indenizar a Municipalidade da quota, que lhes corresponda, no total das despesas com a realização das obras públicas relativas aos logradouros de que se trate.

b) A quota, a que alude o dispositivo precedente, corresponderá à parte que proporcionalmente caiba ao imóvel respectivo no total das despesas da obra de que se trate, atendida a valorização que êle tenha tido devido a tal obra, em relação ao total da valorização advinda aos imóveis situados na mesma zona. A valorização será a diferença entre a importância máxima estipulada para a desapropriação conforme o art. 27 do dec. lei n.º ........... e o valor atribuído pela Prefeitura ao imóvel depois de ultimadas as obras.

c) O pagamento da quota, assim determinada, será feito dentro em ...... de uma só vez, ou em 20 prestações semestrais, acrescida cada uma dos juros de 8% ao ano contados da data.

De tal sorte, a Municipalidade receberia tudo o que despendesse — até mesmo os juros que houvesse de pagar por motivo de alguma operação de crédito, realizada para o empreendimento em questão.

Note-se que mantive, para determinar a valorização do imóvel, o critério adotado, no anteprojeto, ainda que, como disse (n.º 1) me pareça favorável sòmente para a Municipalidade.

4. Essa fórmula comporta, aliás, outra modalidade — isto é, em vez de fazer a fixação das contribuições em proporção à valorização de cada imóvel, será mais simples determiná-la pela área de cada imóvel. Neste caso, o dispotivo acima apresentado sob a letra *b*) poderia ficar assim formulado:

"b) A quota a que alude o dispositivo precedente, será relativa à área do terreno respectivo, calculando-se

> para cada metro quadrado a importância correspondente ao total das despesas com a obra de que se trata dividida pela superfície das fachas laterais do logradouro público, com a largura de 30 metros cada uma."

Como se vê, esta fórmula proporciona o mesmo resultado de modo simples, com exclusão de qualquer arbítrio.

5. Assim a Municipalidade — por qualquer dessas duas fórmulas (3 ou 4) receberá tudo o que houver despendido.

Exemplifiquemos:

No primeiro caso — se ela despendeu 60 milhões de cruzeiros; se o total da valorização advinda aos imóveis situados na mesma zona fôr de 600 milhões, será fácil concluir que cada proprietário terá de concorrer com 10% da valorização havida pelo seu prédio; assim, A., tendo o seu prédio valorizado em 6 milhões de cruzeiros, pagará 600 mil cruzeiros.

No segundo caso — se a obra custou 60 milhões e se as fachadas laterais de 30 metros tiverem, por hipótese, a superfície total de 60.000 metros quadrados, corresponderá a cada prédio a quota de 1.000 cruzeiros por

metro quadrado — e se o terreno do prédio de A. tiver a superfície de 1.000 metros quadrados, êle pagará 1 milhão de cruzeiros.

6. A não ser assim, se se persiste em assegurar à Municipalidade o direito de haver, dos proprietários, não só o que tenha despendido, mas ainda, muito mais que isso — cobrando dêles a importância integral da diferença entre os dois valores do prédio — antes e depois das obras — então será justo que, pelo menos, se adote uma das fórmulas seguintes:

a) o proprietário ficará obrigado a uma contribuição anual, perpétua, de 6% sôbre a importância da aludida diferença de valores — podendo resgatá-la mediante o pagamento da importância integral dessa mesma diferença; ou

b) o proprietário pagará, durante 30 anos, uma contribuição anual para solver a importância da aludida diferença de valores, com os juros de 6%, e na conformidade da tabela Price.

Também seria preferível que a importância exigida de cada proprietário fôsse deter-

minada em relação à área de seu terreno, conforme o que disse no n.º 4.

7. Parece-me, sem dúvida, preferível a fórmula que se acha em n.º 3 — com a variante sob n.º 4 — que, sendo, especialmente a última, a mais justa e acertada — proporcionaria à Municipalidade a indenização integral do que despender. As duas outras — sob n.º 6 — lhe dariam ainda mais, proporcionando-lhe vantagens consideráveis — que, a meu ver, não deveria buscar, nem pode querer.

Em todo o caso, a adoção de qualquer das três soluções teria, para mim, a vantagem — que a torna necessária e oportuna — de restabelecer o respeito dos direitos da propriedade privada, que ainda são característicos de nossa organização social e política. Além de que, assim se prestigiaria a ação do poder público, evitando injustiças clamorosas.

8. Por isso mesmo, considero que a lei em projeto deveria ser em têrmos gerais, não se referindo apenas ao Distrito Federal, — mas aplicando-se a tôdas as municipalidades, em todo o país.

9. Peço que me perdoe o desalinho destas observações, formuladas com o empenho de

não retardar o pronunciamento que o meu eminente amigo teve a gentileza de querer conhecer. Fico, porém, a seu inteiro dispor para qualquer esclarecimento que lhe pareça necessário."

Plano remodelador da cidade

A Prefeitura, pelos seus representantes, compareceu a todos os debates travados sôbre os diferentes aspectos do Plano de Remodelação da Cidade, quer nos meios administrativos ou forenses, quer na imprensa, ou através de artigos de minha lavra, publicados em "A Noite" com os títulos: "Desapropriações" (3 de outubro de 1945), "Legislação e Urbanismo" (10 de outubro de 1945), "O Plano de Remodelação" (24 de outubro de 1945), ou de entrevistas ou notas dadas a diversos jornais, em datas diferentes.

As grandes obras concluídas de 1941-1944

Quaisquer que tenham sido as dificuldades opostas à execução dos melhoramentos projetados para 1941, depois da reforma financeira por que passou a Prefeitura, anunciada por ocasião da minha posse, a 3 de julho de 1937, e na qual tiveram atuação relevante os saudosos Drs. Henrique de Almeida Gomes e Lino Leal de Sá Pereira, fato é que decorridos três anos o Govêrno, podia apresentar, por intermédio da Prefeitura, sem pedra fundamental nem placa comemorativa

de inauguração, quatro grandes melhoramentos dos cinco projetados com financiamento especial: a Avenida Presidente Vargas, a Avenida Brasil, a complementação da urbanização da Esplanada do Castelo, e o túnel "Carioca", inaugurado, pràticamente, quando, por motivo de interrupção do tráfego no túnel contíguo, foi permitida a passagem pelo túnel recém-aberto, figurando dentre os participantes da inauguração oficiosa o eminente Marechal Eurico Gaspar Dutra, então Ministro da Guerra e residente na rua Gustavo Sampaio.

Faltou, apenas, em virtude do conflito mundial, a demolição por isso impossível, do Morro de Santo Antônio.

**Outras obras realizadas**

As demais obras realizadas pela Secretaria de Viação foram custeadas pelos recursos normais e consideradas como de rotina administrativa: a Avenida Tijuca, alargamento da Praia de Botafogo, a Praça da Praia Vermelha, o Restaurante e Balneário da Praça General Tibúrcio, o alargamento da rua do Passeio e demolição do Cassino Beira-Mar, a ampliação do Largo da Carioca com a demolição do Edifício da Imprensa Nacional e construção da primeira passagem subterrânea; o Balneário de Ramos, a demolição da

Escola Benjamim Constant, na Praça XI de Junho, obstruindo o tráfego; a restauração das alamedas da Floresta da Tijuca e reconstrução de Edifícios para o Restaurante dos Esquilos, da Floresta, e da Sociedade Hípica Brasileira, a retirada de refúgios e postes de iluminação na parte central das Avenidas Rio Branco, Atlântica, Nossa Senhora de Copacabana e rua Jardim Botânico; retirada das grades do Campo de Santana e Palácio Monroe, aquisição do Parque da Cidade e Ilha de Brocoió, além de pavimentação e ajardinamento de logradouros.

Há três questões, entretanto, relativas à Avenida Presidente Vargas, que insistentemente continuam a ser formuladas: a da edificação nos terrenos marginais, a da arborização e a das passagens subterrâneas.

Ainda recentemente, semanário a cujo quadro de fundadores honorários pertenço, pelo estímulo persistente dado ao seu aparecimento, teceu vários comentários em tôrno dêsses assuntos, pondo a margem os títulos que deviam me credenciar junto à Revista, o que fica a arbítrio do escritor, mas contrariando, o que é lamentável, a exata interpretação dos acontecimentos.

Tive a honra de ser Prefeito do Distrito Federal de 3 de julho de 1937 a 3 de novembro de 1945.

Depois de mim, seis Prefeitos e cêrca de dez anos me distanciam da data em que transmiti o exercício do cargo.

Se êrro houvesse, como se pretende, no planejamento ou execução das obras, forçoso será convir que mais de três vêzes o prazo consumido para a realização das obras daria margem, com excesso, para a correção devida.

Mas houve êrro?

**Edificação nos terrenos marginais**

Quanto ao aspecto das construções nos terrenos marginais, além das providências que enumerei para a decretação de medidas tornando possíveis as obras complementares, tentei atrair os Institutos de Previdência no sentido de construírem edifícios para os seus associados, na parte da Avenida compreendida entre a Praça da República e a Praça da Bandeira.

A Prefeitura dispunha-se a entendimentos com os Institutos, nos têrmos mais favoráveis, contando que os Institutos edificassem desde logo no trecho indicado. Dos Presidentes de Institutos apenas o ilustre Dr. Plínio Catanhede manifestou interêsse pelo assunto.

A edificação pelos Institutos na Avenida Presidente Vargas constituía, aliás, dever das respectivas direções, conhecida, como é, a enorme população de associados, trabalhando no centro da cidade.

A articulação efetiva dos órgãos da administração pública, se inspirada no propósito de atender ao interêsse coletivo, há de levar, ainda, os Institutos de Previdência, a essa vantajosa aplicação dos largos recursos de que dispõem, por servir, em primeiro lugar, aos próprios contribuintes.

O aspecto das construções na Avenida Presidente Vargas foi objeto de interessante estudo publicado em "O Globo", em outubro de 1943.

O nome do autor não foi revelado, mas a natureza dos conceitos leva à convicção de tratar-se de homem de cultura especializada, e ardoroso defensor do progresso do Brasil.

Partindo do pressuposto de que na Avenida Presidente Vargas só houvesse habitações da Praça da Bandeira à Praça da República, e escritórios da Praça da República à Rua Visconde de Itaboraí, em edifícios de gabaritos de 22 e 12 andares, chegou à conclusão de que seriam des-

tinados à habitação 1.584.000 m² de área útil, e a escritórios 1.292.760 m².

Calculando em 20 m² a área — indivíduo nas habitações — e em 7 m² a área — indivíduo nos escritórios —, orçou em 92.200 o número de pessoas que poderiam residir na Avenida Presidente Vargas e em 172.368 as que nela poderiam trabalhar, constituindo, assim, núcleo de população de 251.568 pessoas.

A solução do problema da edificação na Avenida Presidente Vargas foi colocada em têrmos claros pela minha administração, que não a pôde executar, senão parcialmente, por haver cessado quatorze meses após a data da inauguração.

**Arborização**

A questão da arborização foi primitivamente encarada como o descreve o ilustre Engenheiro Hélio Alves de Brito em artigo publicado na "Revista Municipal de Engenharia", de julho e outubro de 1944, no tópico seguinte:

"No projeto de secção transversal proposto pelo Serviço Técnico da Avenida Presidente Vargas, foram atendidas as condições necessárias para a separação do tráfego rápido e do tráfego lento ou local, sendo prevista a pista central com 2 faixas de 12 metros de largura para cada dire-

ção, e duas pistas destinadas ao tráfego local, com 15 metros cada uma.

A separação de cada direção de tráfego rápido é obtida por um refúgio de 4 metros de largura, arborizado, separando-se a pista de tráfego rápido da que se destina ao tráfego lento por meio de refúgios com 6 metros. Na execução foi, entretanto, modificada a secção transversal proposta por ter a suprema administração municipal considerado como predominante a conveniência de se reservar, desde logo, o maior número possível de faixas para atender ao intenso tráfego de veículos que se escoará pela Avenida.

Pela secção transversal executada ficou a pista de tráfego rápido com a largura de 32 metros, sendo reservados 15 metros para cada direção de tráfego e 2 metros para a faixa de separação, e as pistas de tráfego local com 15 metros cada uma. A separação entre a pista central e as laterais é obtida por meio de refúgios com 2 metros de largura, destinados, também, à colocação de postes de iluminação".

Está esclarecido, pela descrição feita pelo Engenheiro Chefe da Comissão Técnica da Avenida Presidente Vargas que o projeto inicial foi

modificado em favor de maior largura das pistas destinadas ao tráfego rápido.

A eliminação, para êsse objetivo, de refúgios centrais, e a redução da largura dos refúgios de separação das pistas de tráfego rápido e lento, estão hoje amplamente justificadas pelo que se observa na intensidade do movimento da Avenida.

Mencionam-se refúgios "arborizados" no projeto inicial. Mas não se diz nem porque, nem como. A arborização só poderia ter duplo objetivo: proteção contra os rigores do tempo, e efeito meramente decorativo.

A proteção contra os rigores do tempo está assegurada para os pedestres, na Avenida Presidente Vargas, quer para o sol, quer para a chuva, pelos passeios cobertos formando a galeria de 7 metros de largura, e que vai do início ao fim da Avenida. Êsse resultado nunca seria obtido, satisfatòriamente, pela arborização.

Para os pedestres que estacionam nos pontos de ônibus e lotações, a proteção imaginada, e única positiva, era a de abrigos construídos de maneira a associar o bom gôsto à eficiência da finalidade.

Construídos os abrigos, com os requisitos mencionados, o efeito decorativo, inclusive, seria

obtido pela ornamentação florida, possível e fácil, como acontece em vários logradouros da cidade.

Admita-se, porém, para argumentar, que as árvores, como se pretende, fossem indispensáveis na Avenida Presidente Vargas.

Encarei o assunto, como Prefeito, e de início, com a indagação seguinte: que árvores?

Qual a espécie indicada para a arborização, assegurando a estética do logradouro, a integridade do calçamento e a plena defesa dos pedestres contra os inconvenientes do tempo?

A indicação pedida não foi e continua a não ser feita.

É improcedente a suposição de capricho na falta de arborização da Avenida. Em face do plano da obra, com os passeios cobertos, a arborização tornava-se desnecessária.

Capricho haverá em plantá-las, sem o prosseguimento das obras complementares, que representam aspectos muito mais importantes.

Passagens inferiores

Quatro passagens inferiores, para veículos, localizadas nos cruzamentos com a Avenida Rio Branco, rua Uruguaiana, Avenida Passos e Praça da República, constavam do projeto inicial da Avenida. Atendendo ao tempo exigido para a remoção, desvio ou modificação de canalizações

subterrâneas nos logradouros transversais, não foram construídos, adotando-se para o momento, a providência de modificar o trajeto das linhas de carris a fim de diminuir as dificuldades criadas nos cruzamentos em nível.

As mesmas razões prevaleceram quanto às passagens inferiores destinadas a pedestres.

Conclusão. A paralização desde 1945, das providências relativas à avenida Presidente Vargas

As principais providências para as obras complementares da Avenida Presidente Vargas, estão paralisadas.

Recordo com reconhecimento e aplauso, a atitude desassombrada, persistente e capaz do excelente corpo de colaboradores que tive na administração da Prefeitura do Distrito Federal.

---



Galeão
Ilha do Governador
Ilha de Paquetá
Niterói
Barca
ILHA DAS CÔBRAS
Ilha Fiscal
Ministério da Marinha
Igreja da Candelária
Pça 15 de Novembro
Estação das Barcas
AEROPORTO SANTOS DUMONT
AV. GEN. JUSTO
Escola Naval
Ilha de Villegaignon
G U
AV. PRES. ANTÔNIO CARLOS
AVENIDA BEIRA MAR
PRAÇA PARIS
Touring Club
Praça Mauá
D E
Cais Do Porto
Convento de S. Antônio
MORRO DE SANTO ANTONIO
(A Ser Demolido)
Palácio Itamarati
PRAÇA DA REPÚBLICA
PARQUE JÚLIO FURTADO
D. Pedro II
Túnel João Ricardo
Marítima
Tunel
Penitenciaria
Hospital
Cemitério
MORRO DE SANTOS RODRIGUES
140 M
SANTA TERESA
Barão de Mauá
Alfredo Maia
Lauro Müller
RIO DE JANEIRO